



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.411.003.15.2019

Mariusz Cheba
Wójt Gminy Regnów
Urząd Gminy w Regnowie
96-232 Regnów
Regnów 95

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/19/003 – Realizacja dochodów od osób prawnych z tytułu podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportu przez gminy z terenu województwa łódzkiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Regnowie ¹ , 96-232 Regnów, Regnów 95
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Cheba, Wójt Gminy Regnów, od 19 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Tomasz Wojdalski, Wójt Gminy Regnów, od 1 grudnia 2014 r. do 18 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania organów gminy w zakresie ustalania i egzekwowania dochodów od osób prawnych z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2018, z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Dominik Gołacki, gł. specjalista k.p., upoważnienia do kontroli nr LLO/52/2019 z 5 marca 2019 r. oraz nr LLO/81/2019 z 12 marca 2019 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2)</p>

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Uchwalone w gminie Regnów stawki podatkowe były zgodne z obowiązującymi przepisami i obejmowały wszystkie przedmioty opodatkowania. Rzetelnie prowadzono czynności sprawdzające w stosunku do składanych deklaracji podatkowych, chociaż niektóre z tych czynności podejmowano w sposób opieszły. Zastosowane stawki podatku były zgodne z obowiązującymi, a przedmioty opodatkowania ustalone w oparciu o ewidencję gruntów i budynków oraz dokumentację źródłową. W gminie prowadzono ewidencję podatkową nieruchomości w systemie informatycznym, przy czym nie wykazywano w niej jednego z elementów wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r.⁴. W Urzędzie nie zapewniono również stałego dostępu do powiatowej ewidencji gruntów i budynków, stanowiącej podstawę wymiaru podatków.

Działania windykacyjne podejmowano w stosunku do wszystkich zaległości podatkowych, choć nie zawsze upomnienia wysyłane były niezwłocznie. Ulgi podatkowe udzielane były po przeprowadzeniu stosownych postępowań mających na celu ustalenie zasadności przyznania ulg.

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej (Dz. U. Nr 107, poz. 1138), dalej: „rozporządzenie w sprawie ewidencji podatkowej”.

III. Opis stanu faktycznego

1. Prawdliwość wymiaru podatków lokalnych

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na koniec lat 2017 i 2018 na terenie gminy Regnów obowiązek zapłaty podatku od nieruchomości ciążył odpowiednio na 12 i 13 podatnikach (osobach prawnych). W badanym okresie w gminie brak było osób prawnych posiadających środki transportowe podlegające opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych. Każdego miesiąca Starosta Rawski przysyłał informacje dotyczące zmian w ewidencji pojazdów objętych tym podatkiem, przy czym zmiany te dotyczyły wyłącznie pojazdów osób fizycznych.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 183-186)

W latach 2017 i 2018 gmina Regnów uzyskała dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych w wysokości odpowiednio 1.587,2 tys. zł i 1.331,4 tys. zł, w tym 733,6 tys. zł (46,2%) i 389,5 tys. zł (29,3%) z podatku od nieruchomości od osób prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 9)

Uchwalone⁵ w badanym okresie stawki podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych uwzględniały wszystkie przedmioty opodatkowania oraz kategorie wskazane w art. 5 ust. 1 i art. 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶, a także mieściły się w granicach określonych ww. przepisami, z uwzględnieniem maksymalnych wysokości tych stawek ogłaszanych w obwieszczeniach Ministra Finansów⁷.

Dokonując w latach 2017 i 2018 zróżnicowania stawek podatku od nieruchomości dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania, kierowano się przesłankami określonymi w art. 5 ust. 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W zakresie podatku od środków transportowych nie różnicowano stawek.

(akta kontroli str. 10-23)

Zgodnie z art. 7a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w Gminie prowadzona była ewidencja podatkowa nieruchomości w systemie informatycznym. Ewidencja ta spełniała większość wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie ewidencji podatkowej, w tym umożliwiała eksport danych w formacie rozszerzalnego języka znaczników (XML) oraz tworzenie raportów i zestawień według kryteriów definiowanych przez użytkownika. Dla poszczególnych podatników poddanych badaniu w ewidencji wskazywano m.in. wartość budowl, powierzchnię gruntów w metrach oraz powierzchnię użytkową budynków. Nie wykazywano w niej natomiast podstaw prawnych zastosowania ulg i zwolnień.

W Urzędzie brak było stałego, elektronicznego dostępu do danych z ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej⁸. W badanym okresie Starosta Rawski przysyłał do Urzędu informacje o wprowadzonych zmianach w ewidencji gruntów, początkowo w wersji papierowej, a później poprzez E-PUAP, w terminach tygodniowych lub miesięcznych.

(dowód: akta kontroli str. 187-190)

⁵ Uchwały Rady Gminy w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości: Nr XIX/114/16 z 29 listopada 2016 r. i Nr XXVII/160/17 z 30 listopada 2017 r. oraz uchwały Rady Gminy w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych: Nr XI/54/2015 z 26 listopada 2015 r. i XXVII/161/17 z 30 listopada 2017 r.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1445 ze zm.

⁷ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2017 r. (M.P. 2016 poz. 779). Obwieszczenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 lipca 2017 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2018 r. (M.P. 2017 poz. 800).

⁸ Jedynie od 18 lutego do 21 marca 2019 r. Urząd miał dostęp do elektronicznej ewidencji gruntów i budynków.

Na przykładzie deklaracji złożonych w latach 2017 i 2018 przez pięciu największych podatników (osoby prawne) podatku od nieruchomości ustalono, że:

- cztery deklaracje złożone zostały w wymaganym terminie, zaś pięć – z opóźnieniem wynoszącym 1-2 dni. W jednym przypadku deklaracja (na 2018 r.) nie została złożona, w tym również na wezwanie Wójta (na podstawie art. 274a ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁹). W związku z powyższym, w dniu 2 marca 2018 r. Wójt wszczął z urzędu postępowanie w sprawie określenia zobowiązania podatkowego na 2018 r., a decyzją z 18 kwietnia 2018 r. określił wysokość podatku od nieruchomości¹⁰;
- w jednym przypadku złożona deklaracja¹¹ była niezgodna ze wzorem ustalonym przez Radę Gminy. Wójt Gminy wyjaśnił, że nie wezwano podatnika do złożenia deklaracji na właściwym formularzu, ponieważ podatnik nie posiadał innych podstaw opodatkowania, niż wymienione w złożonej deklaracji;
- powierzchnie gruntów i budynków wykazane w deklaracjach były zgodne z danymi z ewidencji gruntów i budynków oraz pochodzącymi z dokumentów źródłowych. W odniesieniu do jednej deklaracji (z 2017 r.) organ podatkowy wszczął postępowanie podatkowe w związku z niezgodnością wykazanej powierzchni użytkowej budynków związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, w stosunku do ujętej w deklaracji na 2016 r. W konsekwencji postępowanie zakończyło się w grudniu 2017 r. decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Skierniewicach utrzymującą decyzję Wójta z września 2017 r. o określeniu wysokości podatku od nieruchomości;
- stawki podatków wykazane w deklaracjach były zgodne ze stawkami uchwalonymi przez Radę Gminy;
- w odniesieniu do każdej deklaracji organ podatkowy przeprowadził czynności sprawdzające ich poprawność, dokumentując ten fakt adnotacją na deklaracjach, przy czym w czterech przypadkach dokonano tego niezwłocznie, w kolejnych czterech (deklaracje z 2017 r.) – po upływie 114 dni od złożenia deklaracji, a w jednym (2018 r.) - po 38 dniach.

(dowód: akta kontroli str. 24-166, 183-189, 193)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie w sposób opieszale realizowano obowiązek wynikający z art. 272 pkt 1 lit. a i pkt 2 Ordynacji podatkowej, bowiem spośród dziewięciu badanych deklaracji, w czterech przypadkach ich sprawdzenia pod względem formalnym dokonano po upływie 114 dni, a w jednym - po upływie 38 dni.

Wójt Gminy wyjaśnił, że tak późne sprawdzenie deklaracji w 2017 r. wynikało z długiej choroby pracownika zajmującego się opodatkowaniem jednostek prawnych. W złożonych wyjaśnieniach Wójt nie odniósł się do deklaracji z 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 30-33, 42-46, 56-60, 69-77, 183-186)

2. W ewidencji podatkowej nieruchomości nie wykazywano podstaw prawnych zastosowania ulg i zwolnień, tj. elementu wymaganego przepisem § 5 ust. 5 rozporządzenia w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości.

⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm., dalej: „Ordynacja podatkowa”.

¹⁰ W latach 2016-2018 podatnik nie regulował zobowiązań podatkowych w obowiązujących wysokościach i terminach.

¹¹ Podstawą opodatkowania u tego podatnika były wyłącznie „pozostałe budowle”.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w ewidencji tej do słownika ulg nie dopisano podstawy prawnej, ponieważ podstawę prawną zwolnień zawierają deklaracje podatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 187-192)

3. W latach 2017-2018 w Urzędzie nie zapewniono stałego dostępu do powiatowej ewidencji gruntów i budynków, stanowiącej – zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹² - podstawę wymiaru podatków.

Wójt Gminy wyjaśnił, że w latach 2017-2018 gmina korzystała z oprogramowania EWOPIS w wersji offline, które było aktualizowane poprzez udostępnianie przez Starostwo nośnika elektronicznego zawierającego aktualne dane z ewidencji gruntów i budynków. Częstotliwość aktualizacji oprogramowania była uzależniona od możliwości uzyskania nośnika, a w ww. latach oprogramowanie było zainstalowane na jednym komputerze w Urzędzie. Zdaniem Wójta, organ podatkowy miał możliwość sprawdzenia ewentualnych niezgodności danych zawartych w ewidencji podatkowej z danymi w ewidencji gruntów.

(dowód: akta kontroli str. 187-192)

NIK zauważa, że dane udostępnione na nośniku elektronicznym były aktualne wyłącznie na moment ich zapisania; nie obejmowały natomiast ewentualnych zmian wprowadzanych w ewidencji w terminie późniejszym.

2. Skuteczność i poprawność egzekwowania zaległości podatkowych

Opis stanu faktycznego

Stan zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych w 2017 r. wynosił 214,3 tys. zł, a w 2018 r. – 787,8 tys. zł.

W Urzędzie Gminy nie wprowadzono regulacji wewnętrznych określających zasady wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych.

(akta kontroli str. 9, 93-95, 125-132, 167-171, 183-186)

Występujące w badanym okresie zaległości dotyczyły dwóch podatników. Pierwszy podatnik nie składał deklaracji na podatek od nieruchomości (co najmniej od 2015 r.), w związku z czym organ podatkowy wystawiał decyzje określające wysokość zobowiązania podatkowego. Następnie dwa razy do roku były wysyłane upomnienia podatnikowi oraz po dwa tytuły wykonawcze do urzędu skarbowego. Podatnik nie dokonał żadnej wpłaty w latach 2017-2018, jak również nie odbierał upomnień. Za lata 2015-2017 organ ustanowił hipotekę przymusową na nieruchomości podatnika z tytułu zobowiązań w podatkach lokalnych. Jedynie za grudzień 2018 r. organ nie upomniął podatnika o należności podatkowej, jak również nie został wysłany do urzędu skarbowego tytuł wykonawczy.

Wójt Gminy wyjaśnił, że niewysłanie upomnienia za grudzień 2018 r. ww. podatnikowi wynikało z niskiej raty podatku (249 zł). Ponieważ podatnik ten nie odbierał przesyłek i nie regulował podatku upomnienia wystawiane były za więcej niż jedną ratę. Upomnienie za grudzień 2018 r. zostało wysłane 14 marca 2019 r.

Zaległości omawianego podatnika wyniosły 12,5 tys. zł w 2017 r. i 15,5 tys. zł w 2018 r. Wpływów w badanym okresie nie odnotowano.

(dowód: akta kontroli str. 167-174, 183-186)

W odniesieniu do drugiego podatnika, w lutym 2017 r. organ podatkowy wszczął postępowanie podatkowe z uwagi na niezgodność powierzchni użytkowej budynków związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, wykazanej w deklaracji za

¹² Dz. U. z 2017 r., poz. 2101 ze zm.

2017 r., w stosunku do powierzchni deklarowanej w 2016 r. W konsekwencji postępowanie zakończyło się w grudniu 2017 r. decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Skierniewicach, utrzymującą decyzję Wójta z września 2017 r. o określeniu wysokości podatku od nieruchomości. W związku z zaległościami u tego podatnika, organ wystawił 6 upomnień i 3 tytuły wykonawcze w 2017 r.

Wobec braku złożenia przez ww. podatnika deklaracji na 2018 r. (również na wezwanie Wójta, zgodnie z decyzją z 13 lutego 2018 r.), w dniu 2 marca 2018 r. organ podatkowy wszczął z urzędu postępowanie w sprawie określenia zobowiązania podatkowego, a decyzją z 18 kwietnia 2018 r. określił wysokość podatku od nieruchomości. W stosunku do podatnika organ wystawił w 2018 r. siedem upomnień (po upływie: 8, 9, 13, 14, 15, 23, 37 i 66 dni od momentu powstania zaległości) i trzy tytuły wykonawcze. Dodatkowo organ podatkowy ustanowił hipotekę przymusową na nieruchomości podatnika z tytułu zaległości dotyczących podatków lokalnych za lata 2017 i 2018.

Zaległości ww. podatnika wyniosły 201,7 tys. zł w 2017 r. i 772,2 tys. zł w 2018 r., natomiast wpływy odpowiednio 374,6 tys. zł i 115,4 tys. zł.

Upomnienia kierowane do obu podatników zawierały wszystkie elementy wymagane § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych¹³.

Tytuły wykonawcze wystawiane były na wzorze określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej¹⁴ i kierowane do właściwych miejscowo naczelników urzędów skarbowych.

W stosunku do ww. podatników nie podejmowano działań informacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 82-132, 165-166, 172-174)

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki przedawnienia zobowiązań podatku od nieruchomości od osób prawnych.

(akta kontroli str. 175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Organ podatkowy wystawił w 2018 r. jednemu podatnikowi siedem upomnień po upływie od 8 do 66 dni od momentu powstania zaległości. Było to niezgodne z przepisem § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych stanowiącym, iż wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne.

Wójt Gminy wyjaśnił, że tak późne wystawienie upomnień wynikało z nagromadzenia się wielu pilnych zadań oraz okresu urlopowego.

(akta kontroli str. 82-95, 165-166, 172-174, 183-186)

3. Prawdliwość stosowania ulg podatkowych

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie Gminy Regnów nie zostały wprowadzone uregulowania wewnętrzne określające szczegółowe zasady i tryby udzielania ulg, umarzania, rozkładania na

¹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1483, dalej: „rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych”.

¹⁴ Dz. U. 2018 r., poz. 850.

raty i odraczania należności podatkowych. Nie wprowadzono również opłaty prolongacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 183-186)

W badanym okresie tylko dwie osoby prawne występowały do gminy Regnów o zastosowanie ulg podatkowych.

Jedną z nich była gmina Regnów, będąca jednocześnie podatnikiem i wierzycielem podatkowym. Wniosła ona w latach 2017 i 2018 o umorzenie odsetek od zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości za lata 2012 i 2013, argumentując trudną sytuacją finansową gminy. Wójt Gminy pozytywnie rozpatrzył wnioski, wydając decyzje umarzające odsetki (łącznie na kwotę 66,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 177-180)

Drugi podatnik zwracał się z wnioskami o odroczenie terminów płatności łącznie 10 rat podatku za 2017 r., z czego w stosunku do siedmiu organ wydał decyzje odraczające (łącznie na kwotę 262,3 tys. zł). Przed wydaniem decyzji organ podatkowy wielokrotnie wzywał podatnika do złożenia dodatkowych dokumentów, wyjaśnień i wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

(akta kontroli str. 181-182)

Za 2017 r. został sporządzony i wywieszony na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy wykaz osób prawnych i fizycznych, którym udzielono ulg podatkowych, zawierający wszystkie elementy wymagane art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵.

(akta kontroli str. 176)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

- 1) Wykazywanie w ewidencji podatkowej nieruchomości wszystkich wymaganych informacji.
- 2) Podjęcie działań mających na celu zapewnienie stałego dostępu do powiatowej ewidencji gruntów i budynków.
- 3) Niezwłoczne wystawianie upomnień w stosunku do zaległości podatkowych.
- 4) Prowadzenie czynności sprawdzających niezwłocznie po złożeniu deklaracji przez podatnika.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, *22* maja 2019 r.

Kontroler
Dominik Gołacki
gł. specjalista k.p.


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk


.....
podpis